

le contrôle budgétaire relatif aux

AMBASSADEURS THÉMATIQUES DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. LES VINGT AMBASSADEURS AU 1^{ER} JANVIER 2020 PRÉSENTENT UN PROFIL ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE ET RÉPONDENT – SANS DOUTE MIEUX QU'AUPARAVANT – AUX BESOINS DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

A. LES VINGT AMBASSADEURS EN POSTE AU 1^{ER} JANVIER 2020 PRÉSENTENT, COMME LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, UN PROFIL ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE

Au 1^{er} janvier 2020, vingt ambassadeurs thématiques étaient en fonction et tous l'étaient déjà l'année précédente.

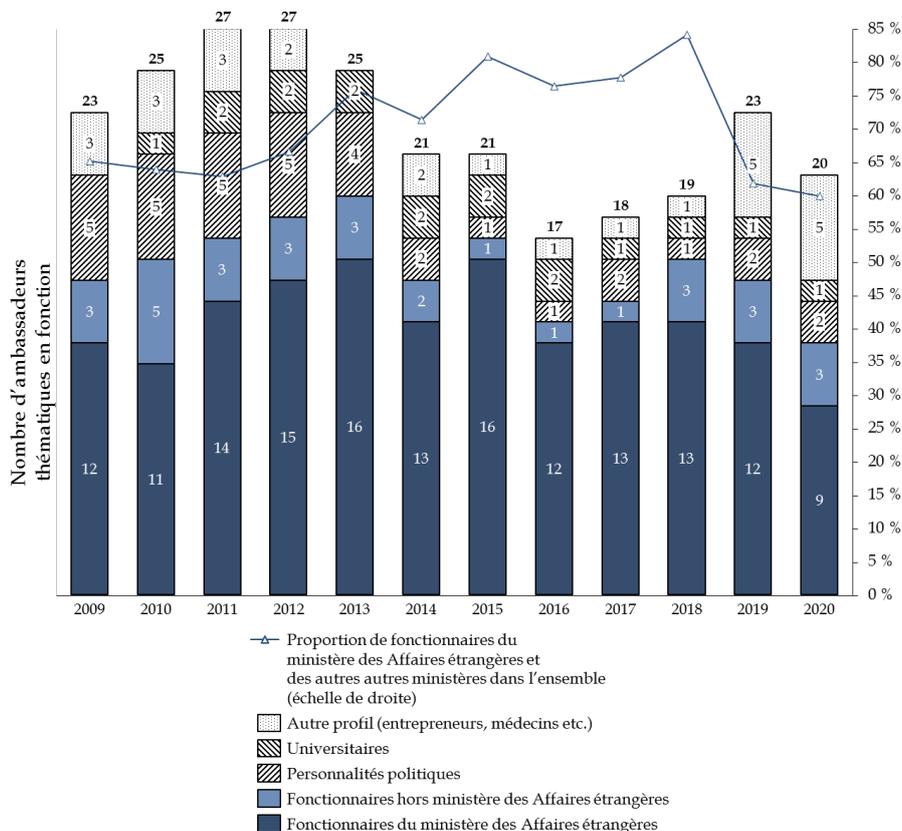
Liste des ambassadeurs thématiques en poste au 1^{er} janvier 2020

Nom	Fonction
BRECHIGNAC Catherine	déléguée à la science, la technologie et l'innovation
BUHLER Pierre	chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France
CAGNI Pascal	délégué aux investissements internationaux
CHAMPAGNE DE LABRIOLLE Jacques	pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières
COLLET Brigitte	chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.
CROQUETTE François	pour les droits de l'Homme, chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire
DUQUESNE Pierre	délégué interministériel à la Méditerranée
ESCURE Marcel	délégué à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien
FISCHER Laurence	pour le sport
MORO Christine	pour l'action extérieure des collectivités territoriales
NILAM Jean-Bernard	délégué à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane
O Delphine	secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)
RIVOAL Stéphanie	secrétaire générale du sommet Afrique-France
ROYAL Ségolène	chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique
SENEAUD François	Représentant spécial du PR, pour la Syrie
SEYDOUX Stéphanie	pour la santé mondiale
TEIXEIRA DA SILVA Pascal	chargé des migrations
VERDIER Henri	pour le numérique
VISCONTI Stéphane	pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, co-président du Groupe de Minsk
WEHLING Yann	délégué à l'environnement

Source : commission des finances à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

Depuis 2009, l'essentiel des ambassadeurs sont des fonctionnaires de l'État et plus particulièrement du ministère des affaires étrangères. À l'inverse, les personnalités politiques ne représentent qu'une minorité d'entre eux.

Évolution du nombre d'ambassadeurs thématiques et des profils des personnes en occupant la fonction au 1^{er} janvier



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

B. LE RECOURS À CES AMBASSADEURS PARTICULIERS VISE À RÉPONDRE À PLUSIEURS BESOINS DE NOTRE DIPLOMATIE

Les ambassadeurs thématiques ont vocation à prendre en charge :

- certains **sujets d'actualité ou problématiques transversales** considérés par la France comme des priorités de politique étrangère (droits de l'Homme, numérique ou santé...) pour lesquels, parfois, aucun cadre de discussion multilatéral n'est encore institué ;
- certains **dossiers géographiques sensibles ou transfrontaliers** (Syrie, partenariat oriental de l'Union européenne...) ;
- certains **événements internationaux majeurs** (G7, sommet Afrique-France...).

Leur nomination permet de **ne pas surcharger les directions du ministère compétentes** sur ces sujets et **auxquelles les ambassadeurs sont généralement rattachés**.

En outre, le statut d'ambassadeur permet de **renforcer l'autorité des personnes** dans la conduite de travaux interministériels et **facilite l'accès auprès de certains interlocuteurs à l'étranger**.

Les rapporteurs spéciaux ont constaté que **les fonctions des actuels ambassadeurs s'inscrivent de façon cohérente dans cette doctrine**. Tel n'est pas le cas d'anciens postes pour lesquels la reconnaissance du statut d'ambassadeur ne semblait pas justifiée.

2. LE COÛT DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES ÉTAIT ÉVALUÉ JUSQU'ALORS DE MANIÈRE TROP RESTRICTIVE

A. LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES NE SONT PAS TOUS RÉMUNÉRÉS TANDIS QUE LE REVENU BRUT ANNUEL MOYEN CONSTATÉ S'ÉLÈVE À 123 000 EUROS

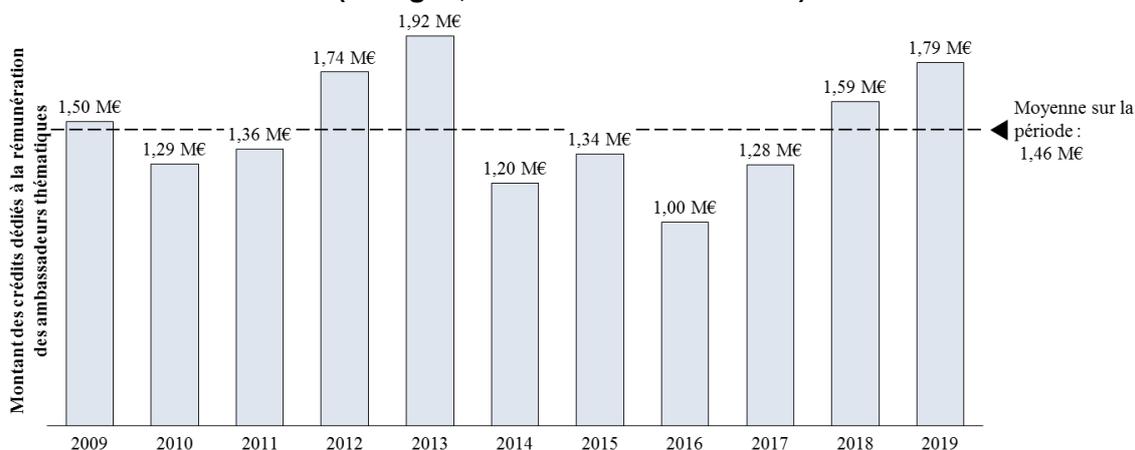
Il est habituel que **certains ambassadeurs thématiques ne soient pas rémunérés**. Tel est le cas lorsqu'ils exercent cette fonction *ès qualité* – à l'instar du président de l'Institut français et du directeur de *Business France* – ou à leur demande.

Pour ceux d'entre eux qui perçoivent une rémunération, cette dernière est **déterminée selon les règles ordinaires au sein de la fonction publique**.

Le coût de ces rémunérations pour les finances publiques des 19 ambassadeurs rémunérés en 2019, hors contribution au compte d'affectation spéciale « pensions », s'élève à 1,8 million d'euros, soit environ **123 000 euros brut annuels**.

Ce montant est **deux fois moindre que celui de la rémunération médiane des ambassadeurs en poste à l'étranger**.

Évolution de la rémunération des ambassadeurs thématiques (chargée, hors CAS « Pensions »)



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire

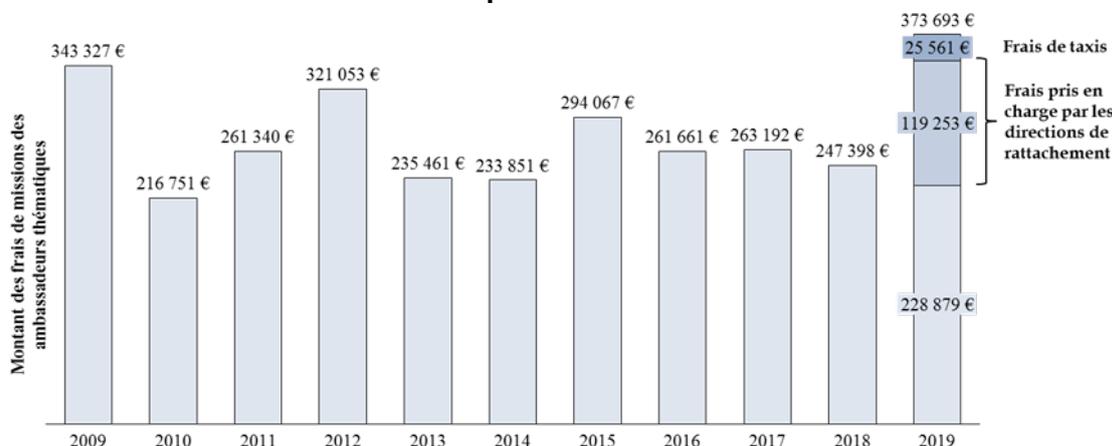
B. LES FRAIS DE MISSION ET DE REPRÉSENTATION SE SONT ÉLEVÉS À 406 624 EUROS EN 2019 AUXQUELS S'AJOUTENT LE COÛT DES MOYENS HUMAINS MIS À DISPOSITION

Les **frais de mission** (voyages professionnels, hébergement, restauration et frais de taxis) **et de représentation** (déjeuners et dîners de travail, frais de réception, frais d'inscription à un événement professionnel et cadeaux protocolaires) des ambassadeurs thématiques **sont pris en charge par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères**.

En 2019, l'enveloppe totale dépensée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la prise en charge de ces frais s'élevait à **406 624 euros** dont un peu plus de 30 000 euros au titre des frais de représentation.

Depuis cette année, le ministère comptabilise également les frais pris en charge par les directions de rattachement des ambassadeurs. Ceci contribue à fiabiliser le suivi budgétaire – ce qui est positif – mais montre aussi que jusqu’ici le coût des ambassadeurs thématiques a été sous-évalué.

Évolution du montant global des frais de mission des ambassadeurs thématiques en 2009 et 2019



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Les ambassadeurs thématiques disposent également de **moyens humains mis à leur disposition**. Il s’agit notamment d’un **secrétariat partagé** composé de deux agents et des **personnels des directions auxquelles ils sont rattachés**

Plus rarement – et désormais après autorisation du secrétariat général et de la direction de la modernisation du ministère de l’Europe et des affaires étrangères – **les ambassadeurs thématiques peuvent bénéficier de personnels supplémentaires**.

Appui en personnel mis à la disposition des ambassadeurs thématiques en 2019 hors secrétariat partagé

Fonctions	Appui en personnel (hors secrétariat partagé)
Ambassadeur, délégué interministériel à la Méditerranée	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 fonctionnaire de catégorie A ; - 2 contrats occasionnels ; - 1 vacataire.
Ambassadrice pour le sport	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 fonctionnaire mis à disposition par le ministère des Sports.
Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane	- 1 fonctionnaire de catégorie C.
Ambassadrice, secrétaire générale de la Conférence mondiale de l’ONU sur les femmes (Pékin+25)	- 1 diplomate canadien ; - 2 contrats occasionnels.
Ambassadrice, secrétaire générale du sommet Afrique-France	- 1 fonctionnaire de catégorie A ; - 1 personnel en CDD.
Ambassadrice chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique	- 2 personnels en CDD.
Ambassadrice pour la santé mondiale	- 2 fonctionnaires de catégories C ; - 1 fonctionnaire mis à disposition par le ministère de la Santé ; - 1 personnel en CDD.
Ambassadeur pour le numérique	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 personnel en CDD ; - 1 contrat occasionnel.
Ambassadeur délégué à l’environnement	- 1 contrat occasionnel.

Source : commission des finances à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

Ces derniers sont le **plus souvent des fonctionnaires** mis à disposition par l'administration mais peuvent, en fonction des **besoins identifiés**, être recrutés à l'étranger. Au total, la mise à disposition d'agents ou de collaborateurs représente un coût budgétaire équivalent à 1,5 million d'euros. **Les ambassadeurs thématiques ne disposent, néanmoins, d'aucun chauffeur.**

Au bilan, le coût d'un ambassadeur thématique peut être estimé à 186 000 euros en moyenne. En excluant les crédits mobilisés pour la rémunération des personnels mis à disposition et qui étaient généralement déjà agents publics, ce coût annuel moyen s'établit à 141 000 euros.

3. UN SUIVI DES ACTIVITÉS LONGTEMPS DÉFAILLANT ET QUI CONSTITUE UN AXE D'AMÉLIORATION POUR L'AVENIR

A. LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES NE RENDENT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DE LEUR TRAVAIL

En l'absence d'un texte général précisant les obligations des ambassadeurs thématiques, ces dernières sont déterminées par leur lettre de mission ou le plan d'action qui leur est assigné.

Or, ces documents sont manquants pour près d'un tiers d'entre eux et – pour ceux qui existent - ne mentionnent pas systématiquement l'obligation de rendre compte par un rapport d'activité et de fin de mission.

Existence d'une lettre de mission et obligation de faire rapport des activités des ambassadeurs thématiques au 1^{er} janvier 2020

Nom	Fonctions	Lettre de mission	Demande de rapport d'activité
CHAMPAGNE DE LABRIOLLE Jacques	<i>pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières</i>	Non	-
DUQUESNE Pierre	<i>Délégué interministériel à la Méditerranée</i>	Non	-
MORO Christine	<i>pour l'action extérieure des collectivités territoriales</i>	Non	-
SENEMAUD François	<i>Représentant spécial du PR, pour la Syrie</i>	Non	-
VISCONTI Stéphane	<i>pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, co-président du Groupe de Minsk</i>	Non	-
BRECHIGNAC Catherine	<i>déléguée à la science, la technologie et l'innovation</i>	Oui	Oui
BUHLER Pierre	<i>chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France</i>	Oui	Non
CAGNI Pascal	<i>délégué aux investissements internationaux</i>	Oui	Non
COLLET Brigitte	<i>chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.</i>	Oui	Oui
CROQUETTE François	<i>pour les droits de l'Homme, chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire</i>	Oui	Oui
ESCURE Marcel	<i>délégué à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien</i>	Oui	
FISCHER Laurence	<i>pour le sport</i>	Oui	Non
NILAM Jean-Bernard	<i>délégué à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane</i>	Oui	Oui
O Delphine	<i>secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)</i>	Oui	Oui
RIVOAL Stéphanie	<i>secrétaire générale du sommet Afrique-France</i>	Oui	Non
ROYAL Ségolène	<i>chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique</i>	Oui	Non
SEYDOUX Stéphanie	<i>pour la santé mondiale</i>	Oui	Oui
TEIXEIRA DA SILVA Pascal	<i>chargé des migrations</i>	Oui	Oui
VERDIER Henri	<i>pour le numérique</i>	Oui	Oui
WEHLING Yann	<i>délégué à l'environnement</i>	Oui	Oui

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Par suite, **l'appréciation de l'activité des ambassadeurs thématiques ne peut s'appuyer que sur des éléments divers et épars** (notes, extraits d'agenda, compte rendu de réunion etc.) qui ne sont généralement pas communiqués au grand public.

B. LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES A DÉCIDÉ RÉCEMMENT DE RENFORCER LES OBLIGATIONS PESANT SUR LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES, CE QUE LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SALUENT TOUT EN ESTIMANT QU'IL EST SOUHAITABLE D'ALLER PLUS LOIN

Dans une récente note de service, le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a procédé à **un renforcement du cadre applicable aux ambassadeurs thématiques en prévoyant, notamment, la restitution d'un rapport de fin de mission.**

Tout en estimant qu'un rapport annuel devrait également être produit, les rapporteurs spéciaux saluent cette initiative mais jugent que **ses objectifs seraient plus efficacement poursuivis en édictant un décret qui préciserait les missions dévolues aux ambassadeurs thématiques ainsi que les obligations qui leur incombent**, en particulier en matière d'information sur leurs activités.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux :

1. Procéder systématiquement à la nomination des ambassadeurs thématiques par décret en Conseil des ministres afin de leur conférer – conformément aux dispositions de l'article 13 de la Constitution – l'autorité nécessaire à leur fonction.

2. Compléter les dispositions du décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger – ou à défaut prendre un décret en ce sens – afin :

- de consacrer juridiquement la catégorie des ambassadeurs thématiques, lesquels se distinguent des ambassadeurs visés aux articles 1^{er} et 12 du décret susmentionné en ce qu'ils ne sont pas accrédités auprès d'un État ou d'une organisation internationale ;

- de décrire en termes généraux les missions qui peuvent être confiées à un ambassadeur thématique à savoir – compte tenu de la doctrine progressivement forgée – la représentation de la France pour certains dossiers ou sujets d'actualité présentant un caractère transversal au plan thématique ou géographique, pour l'organisation de sommets ou événements internationaux et, enfin, dans le cadre de dialogues pour lesquels aucun cadre multilatéral officiel n'est encore constitué ;

- de prévoir que la nomination d'un ambassadeur thématique s'accompagne obligatoirement de la notification d'une lettre de mission précisant les objectifs qui lui sont assignés, les moyens qui lui sont alloués et les autorités ou directions auxquelles l'ambassadeur est rattaché ;

- d'indiquer l'obligation faite à l'ambassadeur thématique de rendre compte de son action à la direction ou l'autorité à laquelle il est rattaché par la voie d'un rapport d'activité annuel et d'un rapport de fin de mission.



**Vincent
Delahaye**

Rapporteur
Sénateur
(Union
Centriste)
de l'Essonne



**Rémi
Féraud**

Rapporteur
Sénateur
(Socialiste et
républicain)
de Paris

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

Consulter le rapport:

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-726-notice.html>